

Federaciones del mundo (1): El poder policéntrico

Ferran Requejo

En términos generales, el *federalismo* es un principio de organización del poder político que quiere combinar las ventajas de la unidad y de la diversidad a partir de la articulación entre dos esferas de gobierno que combinan el “autogobierno” de algunas entidades con un “gobierno compartido”. Ello se establece a través de un *pacto* o acuerdo, sea de carácter explícito o implícito, entre distintas colectividades –el término federal deriva de la palabra latina *foedus* que significa pacto. De este modo, el federalismo se asocia a una concepción policéntrica del poder político. A través de un acuerdo normativo de carácter plural y establecido en pie de igualdad formal entre una serie de unidades que son generalmente de carácter territorial, las partes mantienen su identidad al mismo tiempo que crean una entidad general dotada también de su propia identidad para el desempeño de valores, funciones y objetivos colectivos. El establecimiento de este acuerdo, que en principio puede ser permanente, implicar regular un conjunto de derechos individuales y colectivos, de instituciones, de distribución de poder, y de reglas para la toma de decisiones colectivas.

Las primeras referencias políticas conocidas del federalismo, datan de la organización israelita (s. XIII-VIII a C), de las ligas entre distintas *polis* de la antigüedad (siglos V-IC a C) y de las confederaciones indígenas de Norteamérica y de tribus beduinas. En la época contemporánea, sin embargo, no será hasta el éxito de la federación de los “estados unidos” (1787) -constituida después de una guerra que supuso un proceso de secesión, que la forma federal se extenderá a los cinco continentes, especialmente durante el siglo XX. Mientras en el siglo XIX solo unos pocos estados eran federales (EEUU, Suiza, Canadá, Alemania y algunos estados latinoamericanos), en la actualidad alrededor del 40% de la población mundial vive bajo sistemas federales o quasi-federales. El federalismo ha resultado ser un principio particularmente exitoso cuando se ha combinado con la democracia liberal. Sin embargo, su historia también incluye algunos fracasos, más allá de los casos citados habitualmente de algunos estados socialistas, como la URSS o la antigua Yugoslavia. Así, en África, por ejemplo, al lado de experiencias exitosas como Sudáfrica o Etiopía -que regula su carácter plurinacional y el derecho de secesión de sus componentes-, encontramos otras fallidas (Senegambia) o que presentan problemas de consolidación (Nigeria, Comoros). En el continente americano, el federalismo presenta casos muy diferenciados, desde federaciones descentralizadas (EEUU, Canadá) y centralizadas (México), a otras que presentan grandes variaciones internas (Argentina, Brasil) y, finalmente, otras en las que la lógica federal ha quedado en la práctica muy diluida (Venezuela). En Asia, los casos más destacados son los de la India, Malasia y Pakistán –esta muy centralizada y casi sin efectos federales-, mientras en Oceanía destacan los casos de Australia y de los estados federados de Micronesia.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, las estructuras y los procesos federales interaccionan en la práctica con toda otra serie de aspectos de la vida política. Ello adquiere una relevancia especial cuando el federalismo se articula, como decíamos, con la democracia liberal. Entre dichos aspectos cabe destacar los siguientes: a) el grado de desarrollo socioeconómico; b) el carácter uninacional o plurinacional de las sociedades federadas (existencia o no de pluralismo nacional), c) la forma de gobierno parlamentaria o presidencialista; d) los sistemas electorales y los sistemas de partidos; e) el carácter simétrico o asimétrico de la federación, f) la existencia de pluralismo cultural (étnico, religioso, lingüístico), g) el grado de descentralización (o de no centralización), h) la interacción con los procesos de globalización y la emergencia de organizaciones supranacionales (UE, MERCOSUR, etc), i) el tipo de relaciones intergubernamentales (competitivas-cooperativas; formales-informales; de confianza-

desconfianza), j) las relaciones económicas y fiscales (establecimiento de condiciones de vida “homogéneas” –Alemania, o “básicas” pero no iguales –Suiza). El análisis de las implicaciones normativas –políticas y morales- y de la interacción entre estos aspectos conforma la teoría política y la política comparada del federalismo actual.

Aunque las diversas teorías políticas han interpretado el federalismo de forma distinta –sea entendiéndolo como una finalidad en si misma o como un medio para alcanzar otras finalidades como la paz, la limitación del poder político o la eficiencia general del sistema, o sea priorizando la unión entre las unidades federadas o el autogobierno de estas últimas-, en la actualidad, la mayoría de analistas coincide en la conveniencia de distinguir entre el *federalismo*, en tanto que principio normativo general, y los diversos tipos de *acuerdos federales* a que ha dado lugar en la política comparada, así como entre estos acuerdos y las *federaciones* o estados federales estrictos. El grupo de los acuerdos federales es bastante más amplio que el de las federaciones. Así, entre los diversos tipos de acuerdos federales, tomados en sentido amplio, destacan los siguientes:

1) *Las federaciones*. Aunque no existe una lista “universal” de características institucionales y funcionales que se repita en todas las federaciones, en la actualidad se acostumbra a admitir que éstas comprenden cinco características generales: a) un doble nivel de gobierno, en el que cada nivel dispone de poderes legislativos, ejecutivos, judiciales y fiscales (a diferencia de los estados regionales, el territorio de la federación equivale aquí a la suma de los territorios de las unidades federadas); b) la existencia de procedimientos de participación de las partes federadas en el nivel federal (por ejemplo, a través de una segunda cámara territorial); c) un árbitro institucional que resuelva los conflictos (generalmente, un tribunal supremo o constitucional); d) que la reforma constitucional requiera el consentimiento tanto de las instituciones de la federación como de una mayoría de las entidades federadas; e) la existencia de procedimientos de coordinación y cooperación entre el nivel federal y las entidades federadas (competencias compartidas). Tanto la federación como las unidades federadas ejercen sus poderes legislativos, ejecutivos, judiciales y fiscales directamente sobre los ciudadanos, cada una en su ámbito de competencias. Según sean las relaciones entre el poder federal y las distintas unidades federadas, las federaciones serán simétricas o asimétricas.

1.1) *Las federaciones simétricas*. La simetría consiste en que las relaciones entre las unidades federadas y la federación son similares en todos los casos, con independencia de las características sociales, demográficas o culturales de aquellas unidades. Estados Unidos y Australia son ejemplos de federaciones con un alto grado de simetría.

1.2) *Las federaciones asimétricas*. Las relaciones entre las unidades federadas y el poder central no son homogéneas. La constitución federal establece diferentes relaciones para algunas de aquellas unidades, reflejada ya sea en diversos niveles competenciales, en aspectos del entramado institucional, en la política fiscal, etc. Las razones que inducen a una regulación de asimetrías legales son diversos, pero todas están basadas en las *asimetrías de hecho* existentes entre las distintas unidades federadas (diferencias culturales, geográficas, históricas, etc). Bélgica constituye un ejemplo reciente de federación asimétrica (1993). Es importante retener que un elevado grado de asimetría no conlleva necesariamente un alto grado de autogobierno por parte de las unidades federadas (Malasia). Y viceversa, la simetría es compatible con entidades subestatales con una gran capacidad de decisión y autogobierno (EEUU). Finalmente, el par simetría-asimetría también debe distinguirse del carácter uninacional o plurinacional de una federación. Alemania y Australia son federaciones

básicamente uninacionales (aunque la última con un determinado contingente de población aborigen), mientras que Canadá y Bélgica son federaciones plurinacionales.

2) *Las “federacies” y los estados asociados.* Las primeras consisten en un acuerdo federal establecido entre una unidad mayor y otra u otras unidades mucho más pequeñas (generalmente islas), según el cual éstas últimas retienen un grado muy elevado de autogobierno a la vez que ejercen un papel mínimo en las decisiones de la unidad mayor. Dicho acuerdo no puede romperse unilateralmente por parte de los tipos de unidad, sino solo por medio de un acuerdo de ambas partes. Las islas Feroe en relación a Dinamarca constituyen un ejemplo de *federacy*. Los estados asociados son similares a las *federacies*, pero en este caso el acuerdo puede ser rescindido de forma unilateral por alguna de las unidades siguiendo pautas preestablecidas. Es el caso, por ejemplo, de las islas Cook en relación a Nueva Zelanda.

3) *Las confederaciones.* Históricamente, consisten en acuerdos entre distintos estados con la finalidad de establecer o desarrollar objetivos específicos de una manera común (básicamente, defensa, política exterior y/o economía). El “gobierno” surgido de dichos acuerdos depende de los estados de la confederación. Se trata, por así decir, de un gobierno de “delegados” de las unidades confederadas, las cuales siempre podrán dar el acuerdo por finalizado. Los ejemplos tradicionales de confederaciones históricas los tenemos en los casos de Suiza (entre 1291 y 1798, y entre 1815 y 1848), los Países Bajos (entre 1579 y 1795), los acuerdos entre las ex-colonias británicas en América (entre 1781 y 1789), o entre los estados alemanes (entre 1815 y 1866). Todos ellos, excepto los Países Bajos, dieron lugar posteriormente a federaciones. Otros ejemplos más actuales de confederaciones los tenemos en la Comunidad del Caribe, en la Comunidad de Estados Independientes, o en algunos aspectos de la misma Unión Europea. A diferencia de las federaciones estrictas, las instituciones confederales son de carácter intergubernamental, no siendo responsables ante los ciudadanos de forma directa, sino a través de las instituciones de sus estados respectivos. Otra diferencia la constituye la inexistencia de una “constitución” común de los estados confederados. El acuerdo entre los mismos da lugar a un tratado que no supone la creación de una nueva entidad estatal, y que tampoco cuestiona la capacidad de decisión última de los estados.

Existen casos empíricos que combinan elementos de distintos tipos de acuerdos federales. Por otra parte, además de los cuatro tipos básicos existen otros tipos de acuerdos federales, que se alejan, sin embargo, del federalismo estricto:

4) *Los estados regionales.* Se trata de estados en los que el doble nivel de gobierno se establece a través de un proceso de descentralización política, garantizado por la misma Constitución del estado. A diferencia de varias federaciones históricas (EEUU, Suiza, Alemania, etc) cuyo doble nivel de gobierno está vinculado a un proceso de centralización desde unidades previas e independientes, aquí lo que existe previamente es un centro único de decisión política que se descentraliza a partir de un momento determinado. Esta cesión “devolucionaria” de competencias políticas en la práctica ha acostumbrado a ser establecido solo para algunas regiones del estado. Por otra parte, el poder judicial, las regulaciones económicas y la fiscalidad acostumbran a permanecer en las instituciones del poder central, mientras que en el proceso de reforma constitucional el papel de las instituciones “regionales” resulta marginal, o incluso inexistente. Italia después de la segunda guerra mundial constituye un caso prototípico de estado regional.

5) *Las Ligas.* Se trata de acuerdos entre diferentes estados para la realización de objetivos específicos, pero que a diferencia de las confederaciones no establecen

ningún “gobierno” común, sino un secretariado del que también pueden desvincularse en cualquier momento. Ejemplos: Liga Árabe, ASEAN, OTAN, Consejo Nórdico, etc.

6 *Los Condominios*. En ellos, unos determinados territorios se hallan bajo el gobierno conjunto de otros estados, aunque existen mecanismos de autogobierno en algunas cuestiones internas (Andorra hasta 1993)

7 *Las Uniones*. Se trata de estados en el que las unidades constituyentes se mantienen a través de órganos comunes de las instituciones generales. Es el caso de Bélgica con anterioridad a convertirse en federación en 1993.

8) *Las autoridades funcionales compartidas*. Agencias creadas para la implementación de objetivos específicos por parte de varios estados. Ejemplos: la Agencia Internacional de la Energía Atómica, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial del Comercio, etc

En esta serie de artículos nos centraremos en las federaciones del mundo actuales

Ferran Requejo es catedrático de ciencia política en la upf (ferran.requejo@upf.edu)